

STATE-PRIVATE PARTNERSHIP AS EFFECTIVE MECHANISM OF REALIZATION OF NATIONAL INVESTMENT POLICY

Sheverdina E. V.

A concept and system is analysed state private partnerships, his signs, basic approaches, to understanding of investment policy, and also basic problems of introduction of projects state private partnerships.

Key words: state-private partnership, investment policy.

УДК 342.1

ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ЗАСАД ЕКОНОМІЧНОЇ СИСТЕМИ

Д. Д. Задихайло, науковий співробітник

*Інститут проблем місцевого самоврядування та державного будівництва
Національної академії правових наук України*

Досліджено проблему повноти та системи викладення в Конституції України питань конституційно-правового забезпечення функціонування економічних відносин у контексті намагань модернізувати текст чинної Конституції України шляхом розроблення проекту нової.

Ключові слова: економічна система, конституційний економічний порядок, Кабінет Міністрів України, право власності, суб'єкти господарювання.

Постановка проблеми. Економічні відносини й організація економічної життєдіяльності суспільства належать до базисного рівня функціонування суспільства та його структур, адже усі інші соціальні, політичні, ідеологічні тощо відносини значною мірою залежать від змісту економічних, що, однак, не виключає і наявність потужних зворотних зв'язків у складній діалектичній за характером їх взаємодії. Отже, конституційно-правове регулювання засад економічної діяльності безперечно є невід'ємною складовою конституційного ладу, на проблематичність чіткого визначення змісту якого слушно вказує Ю. Барабаш [1]. Питання економічного устрою є одним із найголовніших у предметі конституційного регулювання, оскільки економіка, будучи базисом суспільства, визначає тенденцію розвитку його політичних та інших інститутів [2].

Слід зазначити, що аналогічна ситуація характерна і для змісту поняття «економічна система», що визначає структуру й організацію взаємодії суб'єктів та учасників економічних відносин, спрямовану на виробництво товарів та послуг, їх обмін, розподіл результатів економічної діяльності і споживання, необхідні для відтворення, розвитку та задоволення інших потреб. Адже в економічній науці також відсутнє більш-менш узгоджене визначення економічної системи, що не є дивним, ураховуючи численні школи, напрями та течії в науковому економічному середовищі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідно зазначити, що О. Скупинський у дисертаційному дослідженні «Конституційно-правові засади економічної системи України» обґрунтовує тезу про те, що економічна система належить до предмета конституційно-правового регулювання [3]. Цим же автором встановлено, що характер економічної системи України суттєво визначають чотири конституційно-правові інститути, зміст яких досить повно, на думку О. Скупинського, відображають їх назви: «Конституційні принципи економічної системи», «Конституційно-правові основи власності», «Основні економічні права і свободи людини і громадянина», «Конституційні засади економічної діяльності держави».

Цікаво, що Д. В. Задихайло також пропонує виділити чотири групи конституційно-правових норм, що власне і визначають, на його погляд, принципові аспекти змісту економічних відносин, а отже, і принципові аспекти змісту конституційного економічного порядку, а саме: суб'єкти й об'єкти економічних відносин; свобода економічної діяльності; умови здійснення економічної діяльності; роль держави у функціонуванні ринкового механізму [4]. Разом з тим важливо підкреслити, що сьогодні в умовах активної нормотворчої діяльності, зокрема з боку Конституційної Асамблеї над текстом проекту нової Конституції України, конституційно-правове забезпечення сучасної економічної системи має розглядатися не стільки в ретроспективному, скільки в прогностичному аспекті.

Формулювання цілей. Метою статті є з'ясування ступеня системності конституційно-правового забезпечення функціонування сучасної економічної системи, з'ясування його прогалин та дефектів, для того щоб уникнути їх у подальшому процесі конституційної нормотворчості.

Виклад основного матеріалу. У будь-якому випадку економічна система може бути репрезентована як складний комплекс суспільних відносин, що забезпечують економічну і в першу чергу господарську діяльність на засадах того чи іншого механізму координації між її суб'єктами та учасниками, що визначає ефективність такої системи та домінуючий спосіб розподілу результатів її функціонування. На макрорівні реалізації економічних, власне господарських відносин, суспільно-правової актуалізації набуває проблема, по-

перше, визначення правового становища суб'єктів господарювання; по-друге — правових титулів залучення об'єктів господарських (цивільних) прав, що виступають у ролі чинників виробництва — природних ресурсів, грошових коштів, прав промислової власності на відповідні об'єкти тощо. На цьому рівні принципово важливою є також правова інституціоналізація підприємництва як специфічного виду діяльності, що полягає у комбінуванні чинників виробництва в єдиному процесі створення товарів та послуг.

Підприємницька діяльність, що забезпечує процес виробництва названих товарів та послуг, в умовах ринкової моделі економічної координації логічно потребує також визначення правових принципів взаємодії суб'єктів господарювання та суб'єктів господарювання і споживачів. Такі принципи мають визначати особливості договірно-правового регулювання економічної взаємодії та відповідальності за невиконання договірних зобов'язань. Особливу роль у названих відносинах відіграє поняття приватного інтересу, що є домінуючим у визначенні підприємництва як рушійної сили ринкової економіки та іманентних йому свободи договору та свободи підприємництва, як ключових чинників диспозитивного режиму реалізації підприємницьких прав у сфері господарювання.

Таким чином, конституційно-правове забезпечення функціонування економічної системи суспільства в мікрорівневому форматі вимагає закріплення таких блоків об'єктів.

1. Правових режимів володіння, використання та розпорядження об'єктами майнових та немайнових прав, що використовуються у процесі залучення відповідних об'єктів у підприємницькій діяльності до виробничого процесу.

2. Правових засад обігу самих названих об'єктів.

3. Правових засад правового становища суб'єктів комерційного та некомерційного господарювання, включаючи аспекти їх створення, реалізації організаційно-установчих повноважень власників капіталу, особливостей організаційно-господарських відносин між ними та органами публічної влади, що наділені відповідною господарською компетенцією.

4. Правових засад підприємництва, що полягає в реалізації підприємницької свободи на правочини, які забезпечують процеси виробництва товарів та послуг, через фіксацію сфери диспозитивного правового регулювання форм реалізації приватних інтересів у сфері господарювання.

Разом з тим макроекономічний контекст конституційно-правового забезпечення функціонування економічної системи, як уявляється, потребує ще більшої уваги законодавця, адже йдеться здебільшого про реалізацію владних повноважень органів публічної влади щодо забезпечення її функціональних властивостей, які справляють надзвичайний вплив на конфігурацію приватних інтересів усіх учасників економічних відносин — суб'єктів підприємницької

діяльності, власників корпоративних прав щодо відповідних господарських організацій, інвесторів, контрагентів, фінансових установ, споживачів тощо.

Слід зазначити, що названі приватні інтереси зачіпаються подвійно. По-перше, залежно від того, застосовується таке макроекономічне регулювання або не застосовується у випадках, коли це об'єктивно є необхідним, іншими словами, у процесі відповідної діяльності або бездіяльності органів держави. По-друге, залежно від якості та доцільності застосованого алгоритму такого регулювання в його змістовному аспекті. Отже, конституційно-правовому закріпленню підлягають і сам обов'язок держави (її економічна функція) здійснювати таке державне регулювання економічних відносин, і основні якісні принципи та змістовні аспекти його здійснення, що дозволили б формувати політичні оцінки стосовно його ефективності і визначати критерії конституційної законності процесу застосування його засобів. Крім зазначеного, слід урахувувати також те, що саме на макроекономічному рівні функціонує низка інститутів змішаної економіки, таких, зокрема, як забезпечення економічної конкуренції, залучення інвестицій через механізми фондового ринку, забезпечення якості товарів та послуг тощо. Таким чином, макроекономічне інституційне забезпечення функціонування економічної системи і за рівнем суспільної значущості цих інститутів для сфери господарювання, і за складністю правових та організаційних механізмів своєї розбудови об'єктивно потребує базової конституційно-правової врегульованості.

Окремим питанням має стати проблема конституційно-правової визначеності ролі та функцій державного сектору економіки як такого, зокрема, особливостей державного управління діяльністю державних суб'єктів господарювання, їх становища в умовах економічної конкуренції тощо.

Отож, виникає суспільно-політична зацікавленість у конституційно-правовому закріпленні низки макроекономічних властивостей національної економіки, таких, зокрема, як її резистентність у контексті економічної безпеки (включаючи чинник залежності від світових ринків та іноземних інвесторів); її гнучкість та спроможність до трансформацій виробничого профілю; її інноваційність та спроможність переходу до виробництва більш високих технологічних укладів; її екологічність та спрямованість на розв'язання екологічних проблем, що вже накопичились; і нарешті, її соціальна спрямованість, адже логічно виходить з того, що економіка існує для суспільства, а не навпаки.

Інтегрованим знаменником, що об'єднує різноманітні мікро- та макроекономічні чинники функціонування економічної системи, а отже, і конституційного економічного порядку, є державна економічна політика. Слід зазначити, що економічна політика як державно-правовий та суспільно-політичний феномен може виступати об'єктом конституційно-правового закріплення в досить різноманітних контекстах. По-перше, формування та реалізація політики

держави є первинною функцією діяльності державного апарату. В цьому сенсі правове забезпечення цієї функції вимагає фіксації правових складових відповідних суспільних відносин у масштабі усєї динаміки цього складного процесу. Адже в ньому задіяні численні органи держави, що взаємодіють між собою та ринковими інститутами, а також безпосередньо із суб'єктами господарювання. По-друге, економічна політика держави як інформаційний продукт, передбачений для управлінського застосування, за своїм змістом не може бути продуктом стовідсоткової диспозитивності варіантів застосування засобів впливу на суспільні відносини. Стратегічно будь-який алгоритм впливу держави на економічну сферу суспільних відносин є імперативно обмеженим низкою конституційно-правових цінностей, що зазвичай мають форму фіксації спрямованості економічної системи на досягнення якісно визначених суспільно-економічних результатів.

Таким чином, зміст, форма та процес діяльності держави щодо розроблення та реалізації власної економічної політики стосовно впливу на функціонування економічної системи мають бути ключовими об'єктами конституційно-правового закріплення. Адже за масштабом, глибиною, гостротою та скомбінованістю публічних та приватних інтересів, що зачіпаються у зв'язку із реалізацією економічної політики держави, вони є безпрецедентними, за винятком випадків оголошення стану війни або подібних екстраординарних державно-правових режимів.

Окремим об'єктом конституційно-правового регулювання, що стосується економічної системи суспільства, мають стати відносини державно-приватного партнерства, якими в умовах ринкової або змішаної економіки може визначатися складний алгоритм діяльності національних та іноземних компаній глобального масштабу діяльності.

Не можна стверджувати, що чинна Конституція України не створює засад правового регулювання відносин в економічній сфері. Звичайно, що на відміну від Конституції УРСР 1978 р. чи конституцій низки країн Європейського Союзу (Іспанія, Італія, Португалія) [5], чинний Основний Закон України не містить окремо структурованої підсистеми норм об'єднаних у межах мегаоб'єкта — економічної системи. Разом з тим конституційно-правові норми, присвячені фіксації засад організації економічного життя суспільства, за чинною Конституцією України, можна об'єднати в умовний модуль, визначити між ними системно-структурні зв'язки, що повинні долати їх структурну розпорошеність у тексті Основного Закону. Тобто слід спробувати оцінити їх спроможність забезпечити системний та синергетичний вплив як на поточне законодавство, так і безпосередньо на економічні відносини.

Так, норми чинної Конституції України, що безпосередньо стосуються засад функціонування економічної системи суспільства, розташовані головним

чином в її розділі 1 «Загальні засади», розділі 2 «Права, свободи і обов'язки людини і громадянина», а також розділі, що врегульовує компетенцію вищих органів державної влади та окремих підпорядкованих ним органів. Такими є розділи 4–6, що закріплюють засадничі положення правового статусу Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України, зокрема у сфері економічних відносин. До предмета цього дослідження необхідно віднести також норми розділу 9 «Місцеве самоврядування», що стосуються його матеріальної та фінансової основ.

Аналізуючи зміст розділу 1 «Загальні засади» відносно суспільної системи економічних відносин, слід виділити статті 13–15 та 17 як такі, що безпосередньо спрямовані на регулювання названих відносин. Однак треба зауважити, що законодавча техніка формування тексту Конституції України пішла шляхом не визначення назви кожної її статті, а власне чіткого визначення її безпосереднього об'єкта регулювання. Отже, окремі статті Основного Закону мають, так би мовити, поліоб'єктний характер. Це зауваження цілком стосується змісту положень ст. 13 Конституції України, адже в ній встановлено водночас:

- об'єкти права власності Українського народу та суб'єкт, що уповноважений здійснювати права власника;
- право громадянина на користування природним об'єктом права власності народу;
- загальний принцип використання прав власності, яким обмежуються ті форми використання, що спричиняють шкоду людині та суспільству;
- обов'язок держави захищати права усіх суб'єктів права власності та суб'єктів господарювання;
- визначення соціальної спрямованості економіки;
- фіксацію принципу рівності всіх суб'єктів права власності перед законом.

Спільним для названих положень ст. 13 Конституції України, за винятком обов'язку держави забезпечити соціальну спрямованість економіки, є встановлення тих чи інших диспозицій у сфері правовідносин власності. Втім, усі вони мають фрагментарний характер і не складаються в систему, притаманну континентальній традиції нормотворення.

Так, важливе питання переліку об'єктів права власності Українського народу мало б отримати, наприклад, подальше врегулювання найважливіших сторін реалізації відповідних правомочностей, встановлення тих чи інших обмежень і, нарешті, механізму та принципів розподілу доходів від використання природних ресурсів тощо.

Законодавець міг би, наприклад, у ст. 13 Конституції України визначити інші особливості правоздатності у відносинах власності з боку інших суб'єктів правовідносин, якими є, зокрема, фізичні особи, в тому числі іноземні грома-

дяни, низка видів юридичних осіб приватного та публічного права, суб'єктів господарювання, іноземних підприємств, державних казенних та комерційних підприємств тощо. У цьому сенсі логічним є лише положення про право громадян користуватися природними об'єктами права власності народу, хоча ця норма, і це слід зазначити, конкурує з положеннями норм розділу 2 «Права, свободи і обов'язки людини і громадянина» Конституції України.

З другого боку, в названій статті Основного Закону закріплено окремі принципи реалізації правовідносин власності, зокрема, заборона використання правомочностей власника на шкоду людині і суспільству, а також принцип рівності усіх суб'єктів права власності. У той же час у ст. 41 Основного Закону, але в його розділі 2, передбачено інший принцип — неприпустимість позбавлення права власності, що зафіксований в положенні «Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності». У цій же ст. 41 Конституції України водночас «продубльовано» принцип «власність зобов'язує» у формі положення «Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі». Слід зазначити, що принципу рівності усіх суб'єктів права власності в його динамічному та загальносоціальному контекстах кореспондує положення ст. 116 Конституції України, що закріплює обов'язок Кабінету Міністрів України «забезпечувати рівні умови розвитку всіх форм власності». Водночас виникає питання щодо співвідношення названих принципів з іншими, що не отримали в Основному Законі і тим більше в його ст. 13 або ст. 41 будь-якої фіксації. Серед них можна назвати принцип володіння, користування та розпорядження власником своїм майном на власний розсуд, у тому числі для господарської діяльності, або принцип невтручання держави у здійснення власником права власності, або принцип надання особі, яка має речове право на чуже майно, права на захист цього права, у тому числі від власника майна, тощо.

Таким чином, можна констатувати, що у ст. 13 Конституції України законодавець змішав окремі фрагментарні аспекти систематики правових засад реалізації відносин власності і перелік об'єктів, що є у власності одного із суб'єктів цивільних прав — Українського народу, та неповний перелік принципів, що мають забезпечувати статику, динаміку та захист права власності. Разом з тим положення ст. 13 Конституції України додатково до зазначеного встановлюють обов'язок держави у сфері відносин власності, а саме забезпечувати захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання. Слід наголосити на фіксації в цій нормі поняття «суб'єкт господарювання», що вкрай важливо для розуміння інвестиційного спрямування об'єктів права власності, і погодитися з тим, що це положення прямо стосується відносин власності, які є об'єктом регулювання норм ст. 13 Основного Закону. В той

же час закріплення в ній соціальної спрямованості економіки за своїм змістом виходить далеко за зазначені межі і суперечить логіці структурування нормативного матеріалу в цій статті. Важливо і те, що національна економіка як макрокатегорія все ж таки зафіксована як об'єкт конституційно-правового регулювання.

Отже, підсумовуючи аналіз змісту ст. 13 Конституції України в контексті її функціональної спрямованості на забезпечення конституційно-правового регулювання економічних відносин, можна зауважити на її полі функціональну природу та, як уявляється, негативний приклад об'єднання абсолютно різних правових засобів, узятих у позасистемному форматі. Дійсно, спроба водночас визначити перелік об'єктів права власності лише одного з можливих її суб'єктів, зафіксувати декілька окремо взятих принципів регулювання відносин власності, сформулювати окремі обов'язки держави щодо суб'єктів власності та суб'єктів господарювання і на додаток задекларувати соціальну спрямованість економіки в кінцевому сенсі, незалежно від задуму авторів тексту, виглядає доволі еkleктично за змістом і малоефективно за спроможністю впливати на реальні суспільні відносини. Отож, доцільним, як уявляється, була б спроба сфокусувати в низці конституційно-правових положень урегулювання відносин власності як таких, включаючи особливості правового режиму її об'єктів, особливості правосуб'єктності основного кола суб'єктів, процедури легітимації набутих прав власності, принципів правового регулювання відносин власності тощо. Питання ж кола обов'язків держави відносно суб'єктів права власності та суб'єктів господарювання і тим більше впливу держави на зміст спрямованості функціонування економічної системи, національної економіки мають отримати власну структурну нормативно-правову локалізацію.

Наступні положення, що присвячені конституційно-правовому забезпеченню економічних відносин, функціонування економічної системи локалізовані у ст. 14 Основного Закону. Ці приписи стосуються засад права власності на землю як об'єкт у першу чергу цивільних прав та чинник аграрного виробництва. Інструментальною цінністю положень цієї статті слід визнати, по-перше, вказівку на перелік суб'єктів права власності на землю, що змістовно свідчить про відсутність державної монополії власності на землю, вказуючи на державу в окремому рядку з юридичними особами та громадянами. По-друге, інструментально важливим є також віднесення землі до категорії об'єктів правовідносин, що утворюють національне багатство.

Віднесення до окремої категорії об'єктів землі, що, як зазначено, «перебуває під особливою охороною держави», створює правові передумови для визначення засад особливого правового режиму обігу та використання об'єктів, що об'єднуються поняттям «національне багатство». У той же час на відміну

від політично важливого змісту ст. 14 Конституції України, що може витлумачуватись як легалізація приватної власності на землю, адже право власності на землю може набуватися та реалізовуватися, зокрема, громадянами, законодавча техніка формування відповідних її норм не дозволяє констатувати їх високу юридичну ефективність. Наприклад, сам перелік суб'єктів права власності на землю виглядає доволі аморфно, не дозволяє прямо з'ясувати зміст доктринального підходу законодавця, зміст конституційно-правової політики. Адже, якщо ідея полягає в легалізації права громадян та юридичних осіб на землю, це завдання, як уже зазначалося, виконано, але якщо йдеться про створення заборони на перехід права власності на землю іноземним суб'єктам права, то такий перелік виглядає непослідовним. Так, у ньому немає прямої вказівки на іноземних громадян, але не створено і прямої заборони для цього. Враховуючи наявне в тексті відсилання до поточного закону, виникають підстави до широкого тлумачення волі законодавця. Більш того, фіксація серед суб'єктів права власності саме юридичних осіб як таких, не враховуючи їх розгалуженої класифікації, що в Цивільному кодексі, що в Господарському кодексу, значно нівелює будь-яку правову спрямованість названої норми. Адже серед юридичних осіб, зокрема приватного права, можуть набувати права власності, наприклад, іноземні підприємства, тобто підприємства згідно із п. 2 ст. 63 Господарського кодексу України в статутному капіталі яких іноземна інвестиція становить 100 %. Власне, йдеться про дочірні підприємства транснаціональних компаній холдингового типу. В більш «м'якому» варіанті це можуть бути також підприємства з іноземними інвестиціями, у статутному капіталі яких іноземна інвестиція становить не менше як 10 % згідно з положенням п. 2 ст. 63 Господарського кодексу України. Практично йдеться про належність іноземному інвестору вирішального впливу на управління таким підприємством. Отже, створення іноземного підприємства або підприємства з іноземними інвестиціями в Україні сукупно з положеннями ст. 14 Основного Закону з 1996 р. створює легальну можливість переходу майнових прав на землю в Україні до іноземних інвесторів.

Окрему проблему становить також відсутність диференційованого підходу до визначення правового режиму обігу земель, зокрема сільськогосподарського та несільськогосподарського призначення.

Наступна норма Основного Закону, що прямо стосується засадничих положень функціонування економічної системи, є норма ст. 15, згідно з якою суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах економічної багатоманітності. Це положення за своєю природою є доктринальним і таким, що належить до принципів засад структурування та функціонування економічної системи. Однак через відсутність будь-якої деталізації щодо форм реалізації цього принципу через змістовні аспекти економічних відносин та їх право-

вого забезпечення потенціал ст. 15 Основного Закону є нерозкритим ні в тексті самої Конституції України, ні через її системно-структурні зв'язки із змістом поточного галузевого законодавства. (Винятками можуть слугувати положення п. 2 ст. 5 та п. 1 ст. 6 Господарського кодексу України, але і їм притаманна неабияка декларативність, адже вони практично дублюють назване конституційно-правове положення.)

На рівні конституційної доктрини в частині відповідного правового забезпечення економічного життя суспільства принцип економічної багатоманітності має бути «розшифровано» і в його універсальному, але також і в спеціальних значеннях, формах виявлення у структурі та властивостях функціонування економічної системи.

Як уявляється, принцип багатоманітності в першу чергу має виявлятися не тільки в легітимації різних форм власності як комплексів майнових прав різної конфігурації, що визначають зміст правового зв'язку між відповідним суб'єктом та переважно майновим об'єктом, що використовується у процесі виробництва, обміну, розподілу та споживання, і в цьому сенсі надзвичайно важливим є закріплення базової класифікації форм власності, що згідно із змістом ст. 41 Основного Закону передбачає державну, комунальну та приватну форми. Враховуючи особливе функціональне призначення конституційно-правових норм для розбудови усєї системи права, включаючи такі її галузі, як цивільне та господарське право, питання критеріїв необхідності та достатності закріплених в Основному Законі форм набуває суспільно-політичного значення. Отже, звичайно потребує аналізу проблема включення до названого переліку також таких дискусійних форм власності, як корпоративна та кооперативна. Не вдаючись до деталізації щодо їх правової природи і навіть до їх співвідношення між собою, слід зазначити, що позитивне вирішення цього питання надало б можливість подальшого конституційно-правового закріплення таких майнових прав, як корпоративні права, що, без перебільшення, вже давно є актуальними, хоча б у контексті обмежень на володіння ними з боку посадових осіб.

Слід зазначити, що макрорівневому аспекту економічної багатоманітності саме кореспондує розподіл економічної системи на державний та приватний сектори, а останнього — на корпоративний, кооперативний та приватнопідприємницький тощо. У цьому сенсі багатоманітність як принцип має передбачати індикативне встановлення оптимальної моделі співвідношення названих секторів у структурі економічної системи. Однак, повертаючись до принципу економічної багатоманітності в аспекті різноманітності форм власності, слід визнати тісний правовий зв'язок, що існує між ними та організаційно-правовими формами суб'єктів господарювання. Треба підкреслити, що організаційно-правова форма юридичної особи — це складний юридично-

технічний феномен, який глибоко вивчений у цивільно-правовій та господарсько-правовій науках. Не ставлячи своїм завданням розгляд відповідних напрацювань, констатуємо лише, що організаційно-правова форма юридичної особи і, зокрема господарської організації, є складною системою відносин, що виникають з приводу її створення, забезпечення майновою основою господарювання, управління, ліквідації та відповідальності засновників за зобов'язаннями створеної юридичної особи перед її контрагентами. Важливо підкреслити, що багатоманітність форм власності та відповідно видів організаційно-правових форм суб'єктів господарювання лише виявляє надзвичайну різноманітність майнових інтересів у сфері господарювання, необхідність знаходження типових адекватних правових форм для типових конфігурацій таких інтересів. Саме тому сама динаміка розвитку економічної системи, ринків, економічних, у тому числі інвестиційних та виробничих відносин, а ргіогі вимагає не просто економічної, а динамічної багатоманітності, що відкриває необхідність у реалізації творчого потенціалу як суб'єктів економічних інтересів, так і суб'єктів нормотворчої діяльності. Отже, цілком виправданою є велика кількість урегульованих законодавцем організаційно-правових форм суб'єктів господарювання — підприємств, серед яких є приватні, державні, комунальні, господарські товариства, кооперативи тощо. Цей перелік не є остаточно визначеним, і законодавець постійно створює або спеціальні модифікації таких форм, наприклад, на ринку фінансових послуг, або постає перед необхідністю створення нових в економічних нішах, що досягли суспільно значущих масштабів та актуальності. Таким є сімейний бізнес, що давно вимагає окремої форми — сімейного підприємства зі специфічними особливостями управління, правового режиму майна тощо.

Аналізуючи сферу застосування принципу економічної багатоманітності, слід зазначити і такий його пласт, як розподіл економічної діяльності на окремі види. Такими, як уявляється, є: комерційне господарювання (підприємництво); некомерційне господарювання, що здійснюється без мети отримання прибутку; господарче забезпечення діяльності негосподарюючих суб'єктів тощо.

У контексті реалізації принципу економічної багатоманітності можна також сприймати сегментацію національної економіки на сектор малого підприємництва, середнього, великого та транснаціонального, національного та іноземного інвестора тощо. Таким чином, сучасна конституційна доктрина щодо закріплення принципу економічної багатоманітності повинна йти далі його декларативної констатації, а з'ясувати основні форми такої багатоманітності, що відіграють принципове значення саме для економіки, розбудованої на ринковій координації діяльності її суб'єктів та учасників, і що найбільш важливо — визначити орієнтири для суспільно сприйнятної оптимізації співвід-

ношення таких форм одна до одної у своєму сегменті економічної системи. Прикладами такої оптимізації може бути встановлення за допомогою оціночних критеріїв співвідношення між державним та недержавними секторами в національній економіці між питомою вагою малого бізнесу та великого на внутрішньому ринку тощо.

Таким чином, слід констатувати, що за своїм змістом положення ст. 15 Конституції України в частині закріплення принципу економічної багатоманітності є надзвичайно важливою складовою конституційно-правового закріплення засад функціонування економічної системи, але потребує суттєвого розвитку та деталізації свого регулятивного потенціалу підвищення власних функціонально-інструментальних властивостей.

Окреме місце серед норм розділу 1 Конституції України, що забезпечують регулювання економічних відносин, посідає положення ст. 17 Основного Закону щодо фіксації забезпечення економічної безпеки України як найважливішої функції держави. Зазначимо, що законодавча техніка формування норм Конституції України використовує різні засоби визначення особливостей правового становища держави відносно її контрагентів — інших суб'єктів конституційно-правових відносин. Серед них — «держава сприяє», «Україна дбає», «держава забезпечує», «держава гарантує» і, нарешті, найбільш функціональні — «обов'язок держави» та «функції держави».

Разом з тим установити істотну різницю між діями держави та настанням їх суспільно-політичного результату в усіх названих випадках не видається можливим. Звичайно, що поле для тлумачення особливого змісту в кожному із застосованих правових засобів цілком можливо, але й сам законодавець, використовуючи названі засоби епізодично, несистемно, надає мало підстав сподіватися на успішність такого тлумачення. Дійсно, поняття «обов'язок держави» використовується в розділі 1 «Загальні засади» тільки двічі, зокрема, у ст. 3 Основного Закону в положенні про «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» та його ст. 16 щодо забезпечення екологічної безпеки та збереження генофонду Українського народу, які також є обов'язком держави. Але складно уявити собі, що у держави є лише названі обов'язки перед суспільством та громадянами. Аналогічно можна поставити запитання і до змісту ст. 17 Конституції України: чи забезпечення економічної та інформаційної безпеки разом із захистом суверенітету та територіальної цілісності України складають вичерпний перелік найважливіших і «звичайних» функцій держави?

Проте це не відволікає від констатації абсолютно позитивного факту — включення в Конституцію України положення про економічну безпеку як об'єкт конституційно-правового забезпечення та об'єкт діяльності держави, її найважливіша функція. Її прямими правовими наслідками можна вважати

наявність в Основному Законі ст. 107 щодо Ради національної безпеки і оборони України, як і власне створення та функціонування цього органу держави зі спеціальною компетенцією, але також і розвиток відповідного законодавчого регулювання цієї суспільно значущої проблематики на рівні поточного законодавства, зокрема, в Законі України «Про національну безпеку України».

У той же час надзвичайна лаконічність конституційного положення про національну економічну безпеку не дозволяє встановити ті чи інші правові засоби подолання відповідних загроз. Адже очевидно, що одні з них можуть бути подоланими або нейтралізованими шляхом застосування ординарних повноважень Кабінету Міністрів України, Національного банку України, Антимонопольного комітету України тощо. Але низка загроз економічній безпеці може потребувати застосування екстраординарних заходів з боку держави, що, однак, не створюють необхідності уведення в країні надзвичайного стану, мобілізації тощо. Як уявляється, зміст ст. 17 Конституції України щодо економічної безпеки має бути виділено в окрему статтю та розширено за рахунок визначення основних засобів, включаючи застосування спеціальних правових режимів, що мають сприяти подоланню або нейтралізації відповідних загроз.

Таким чином, у розділі 1 «Загальні засади» Основного Закону лише чотири його статті «відповідальні» за правові засади конституційного економічного порядку, виходячи із назви розділу та його місця в структурі Конституції України. Зміст положень, що містяться в цих статтях, урегульовує ключові аспекти функціонування економічної системи доволі фрагментарно та непослідовно. За дужками таких засад залишились власне комерційна господарська діяльність, що є рушійною силою динаміки названої системи і представлена не тільки і не стільки громадянами — підприємцями, але господарськими організаціями різних типів і видів. Незрозуміло, чому не знайшлося місця в розділі 1 Конституції України для такого системоутворюючого елемента, як державне регулювання окремих економічних процесів як таких, включаючи і саму господарську діяльність, а головне — для економічної системи в цілому в її внутрішніх міжструктурних балансах. Не отримали свого закріплення в «Загальних засадах» і такі засадничі положення для організації економічного життя ринкового типу, як численні зобов'язання держави щодо забезпечення економічної конкуренції, контролю за діяльністю суб'єктів природних монополій, права держави на визначення змісту та обсягів державного сектору в національній економіці, права на приватизацію, але, що не менш важливо, права на націоналізацію активів, що, зокрема, можуть бути життєво необхідними для забезпечення економічної безпеки тощо.

Разом з тим слід зазначити, що за чинної конституційної доктрини, в тому числі в частині конституційно-правового забезпечення економічних відносин, що не отримали комплексного структурно виділеного розділу в Основному Законі, відповідні норми локалізовано також в інших розділах чинної Конституції України.

Так, за змістом розділу 2 Конституції України, що фіксує «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», положення, що прямо стосуються конституційно-правового забезпечення економічної сфери, містяться у статтях 41–43 Основного Закону. В більш опосередкованому контексті до таких положень можна віднести також фрагменти ст. 36 (щодо права на утворення професійних спілок), ст. 44 (щодо права на страйк), ст. 46 (щодо права на соціальний захист), а також ст. 54 (щодо права на результати інтелектуальної, творчої діяльності, свободи наукової і технічної творчості) Конституції України.

Основними суб'єктами конституційно-правових відносин, які врегульовано в розділі 2 Основного Закону, є держава та громадяни, що автоматично виключає з нього господарські організації та значною мірою інститути функціонування ринкової економіки. З огляду на це у ст. 41 Конституції України конституцієдавець визначив:

- зміст правомочностей власника, несподівано доповнивши їх вказівкою на один з можливих об'єктів — результати інтелектуальної (творчої діяльності). Це може бути пояснено необхідністю актуалізувати права інтелектуальної власності, враховуючи їх роль у сучасному цивільному обороті;
- основні форми власності, а саме приватну, державну та комунальну;
- окремі суспільно і, зокрема, ідеологічно важливі особливості правового режиму відносин власності.

У цілому, як уже зазначалося, відносини власності, правові засади їх регулювання опинилися розпорошеними між різними розділами Основного Закону України.

Згідно із змістом ст. 42 Конституції України в її положеннях зафіксовано:

- право громадян на підприємницьку діяльність, що фактично може бути реалізовано шляхом набуття ним статусу фізичної особи — підприємця, залишаючи за дужками власне організаційно-установчі права такого громадянина на створення господарської організації, або на участь у господарському товаристві, або в іншому виді корпоративного підприємства, шляхом набуття корпоративних прав;
- застереження щодо підприємницької діяльності депутатів, посадових і службових осіб органів публічної влади, що обмежується законом;
- фактично три окремі функції держави в системі ринкових економічних відносин, а саме:

- 1) забезпечення економічної конкуренції;
- 2) захист прав споживачів;
- 3) контроль за якістю продукції та усіх видів послуг і робіт.

Очевидно, що останні положення дисонують з основним спрямуванням змісту розділу 2 Основного Закону і мали б бути розміщеними в розділі 1 чинної Конституції України, якщо виходити з існуючого структурування її тексту.

Аналізуючи зміст ст. 43 Конституції України, слід зазначити, що закріплене в ній право громадянина на працю опосередковує правову форму залучення до виробничого процесу трудової функції людини як ключового чинника виробництва. Таким чином, зміст цієї статті Основного Закону, як і попередніх статей 41 та 42, слід розглядати не тільки в контексті закріплення суб'єктивних прав особи, що отримали конституційно-правовий рівень забезпечення, а і як норми, що дозволяє врегулювати основні елементи відносин стосовно об'єднання в господарській (економічній) діяльності об'єктів права власності — рухомого, нерухомого майна, грошових коштів, об'єктів інтелектуальної власності, продуктивну працю людини-робітника як фізичну, так і розумову, в тому числі творчу, а також підприємницьку, як синтезуючий компонент, що власне і комбінує названі та інші чинники у процесі господарювання.

У більш докладному порядку слід виділити у змісті положень ст. 43 Конституції України такі аспекти, що мають принципове значення для формування загального правового механізму забезпечення функціонування системи економічних відносин. Серед них у першу чергу необхідно вказати на суб'єктивне конституційне право на працю, але, що особливо важливо, на право вільно обирати і право вільно погоджуватися щодо визначеного роду занять, професії та роботодавця. Отже, ст. 43 Основного Закону визначає договірно-правовий порядок залучення трудового ресурсу до виробничого процесу. Окремо положеннями названої статті фіксуються обов'язки держави щодо ринку праці як такого, створення умов для повної зайнятості та реалізації державних програм професійно-технічного навчання, підготовка та перепідготовка кадрів тощо. Необхідно зауважити, що наведене положення стосується реалізації державою власної політики щодо регулювання стану ринку праці в національній економіці і структурно мало б отримати більш детальну увагу законодавця у структурному підрозділі, що системно визначав би широке коло зобов'язань держави стосовно функціонування економічної системи.

І, насамкінець, умовно третя група положень ст. 43 Основного Закону стосується правової фіксації найбільш важливих умов залучення працівників, включаючи заборону примусової плати, захист права на своєчасне одержання винагороди за працю, право на безпечні і здорові умови праці тощо.

Не вдаючись до аналізу ефективності наведених конституційно-правових норм, спрямованих на створення правових умов реалізації громадянином і людиною в цілому власних особистих прав, слід зазначити, що названі положення Основного Закону є невід'ємною складовою комплексу конституційно-правового забезпечення функціонування системи економічних відносин.

Таким чином, повертаючись до конституційно-правового закріплення заasad економічної системи, слід зазначити, що відповідні норми локалізовані не тільки в розділах 1 та 2 Конституції України, а й у розділах, що регламентують діяльність вищих органів державної влади, у першу чергу виконавчих. Фактично конституційно-правова регламентація функцій та повноважень вищих органів державної влади опосередковує надзвичайно відповідальну систему функцій держави відносно економічної системи. Слід, однак, зауважити на достатньо складну діалектичну природу відносин між державою та сферою економічних відносин, адже держава, з одного боку, є зовнішнім суб'єктом, низка функцій якого пов'язана із «зовнішнім» управлінням, регулюванням економічними процесами, а з другого — державу можна розглядати як цілком внутрішню, невід'ємну складову економічної системи, без керуючого впливу з боку якої сама система в сучасних умовах є нежиттєздатною. До цього треба додати також пряму господарську форму діяльності держави щодо функціонування державного сектору економіки, утримання складного інфраструктурного комплексу країни, його окремих складових, зокрема транспортного, передавання електричної енергії, телекомунікаційних мереж, дамб, мостів, доріг та багатьох інших публічно значущих об'єктів технічної інфраструктури національної економіки.

Отже, конституційно-правові норми, що забезпечують вплив держави на економічні відносини та розташовані відповідно в межах розділу 4 «Верховна Рада України», розділу 5 «Президент України» та розділу 6 «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», мають на меті зафіксувати окремі повноваження вищих органів держави, що прямо або опосередковано стосуються виконання функцій держави в економічній сфері.

Роль кожного з названих органів держави відповідно до їх призначення в системі розподілу державної влади не є тотожною навіть за інструментальним наповненням. Так, компетенції Верховної Ради України та Президента України полягають здебільшого у повноваженнях щодо формування персонального складу керівництва тих органів державної виконавчої влади, що наділені організаційно-господарськими повноваженнями стосовно сфери господарювання, наприклад, призначення або надання згоди на призначення та звільнення з посад Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Національного банку України, складу Ради Національного банку України тощо.

Визначальну роль названі органи державної влади відіграють у визначенні та затвердженні засад внутрішньої та зовнішньої політики, в тому числі у сфері економіки та в процесі затвердження загальнодержавних програм економічного та науково-технічного розвитку, Державного бюджету України, Програми діяльності Уряду тощо.

Що стосується законодавчої функції Верховної Ради України, то на окрему акцентуацію заслуговує виділення у ст. 92 Основного Закону об'єктів виключно законодавчого регулювання, серед яких значну кількість складають об'єкти, що належать саме економічній системі суспільства, є її невід'ємними складовими. До них слід віднести «засади використання природних ресурсів», «засади організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку», «правовий режим власності», «правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання», «засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків» та ін.

Положення ст. 92 Конституції України щодо визначення високого суспільного значення економічних відносин, зокрема значної їх частини, кореспондують змісту статей 8 та 19 Основного Закону, чим визначають включення цих відносин, їх практичної правової урегульованості в режим принципу верховенства права та конституційної законності. На окрему увагу заслуговує зміст двох груп конституційно-правових норм статей 95–100 Основного Закону. І якщо перша група положень Конституції України стосується нормування бюджетної системи та бюджетного процесу, включаючи контроль за використанням коштів Державного бюджету України, то друга — конституційно-правового закріплення грошової одиниці України, Національного банку України та ради Національного банку України як органів державної виконавчої влади спеціальної юрисдикції, що призначені забезпечувати стабільність грошової одиниці України та розробляти основні засади грошово-кредитної політики. Слід констатувати, що обидві групи названих норм мають пряме відношення до функціонування економічної системи. Разом з тим виникає питання щодо доцільності їх розміщення саме в розділі 4 «Верховна Рада України». І якщо перша група положень Основного Закону до певної міри претендує на власну структурну локалізацію, приклади якої існують в конституціях зарубіжних країн, то норми, що визначають функції Національного банку України та ради Національного банку України, як уявляється, доцільно було б розташувати в межах розділу 4, який так і називається «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади».

Не применшуючи значення розділів 4 та 5 Конституції України щодо забезпечення системного конституційно-правового регулювання економічних відносин, впливу держави на їх зміст та спрямування, слід визнати, що основне навантаження в цьому сенсі припадає на розділ 4 і власне на ст. 116 Конституції України, що визначає компетенцію національного уряду.

У повній відповідності з конституційно-правовим статусом Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади згідно із ст. 113 Основного Закону саме на Уряд України покладено основні функції справляння впливу на економічні відносини. Зміст ст. 116 чинної Конституції України, попри критичне ставлення до його повноти, ефективності та рівня законодавчої техніки, дає змогу виділити такі блоки повноважень, що свідчать про юридично забезпечені можливості прямого впливу Уряду на зміст та спрямування процесів у національній економіці:

- забезпечення економічної самостійності України;
- забезпечення проведення кола самостійних напрямів економічної політики;
- розробка і здійснення загальнодержавних програм економічного та науково-технічного розвитку;
- управління об'єктами державної власності.

Згідно із ст. 117 Основного Закону цей перелік може бути доповнено нормотворчим повноваженням Уряду України видавати постанови та розпорядження, які є обов'язковими до виконання.

Висновки.

1. Структура, функціональні зв'язки та динамічні властивості економічної системи суспільства не отримали в тексті чинної Конституції України системного викладення, що не дозволяє зробити висновок про повний та цілісний характер конституційно-правового забезпечення відповідних відносин. У першу чергу серед прогалин слід назвати відсутність правового закріплення економічної політики держави, її актуальної диференціації на окремі напрями механізму їх реалізації, у тому числі через систему державного регулювання і особливо макроекономічного регулювання відповідних відносин та процесів. Залишилися без уваги надзвичайно важливі складові економічної системи, зокрема правові механізми інвестування господарської діяльності за допомогою набуття корпоративних прав або прав по борговим зобов'язанням.

Виявився невизначеним сам правовий статус ключового суб'єкта економічної системи — господарської організації і власне її права на підприємницьку діяльність.

2. Низка конституційно-правових об'єктів за відсутності деталізації не отримала подальшого прямого розвитку в законодавстві, а відповідно і впливу на реальний зміст економічних відносин. До таких категорій — об'єктів слід віднести принцип економічної багатоманітності, категорій «національне багатство» і власне саме «право на підприємницьку діяльність», що вимагає певного розкриття власного змісту, для того щоб послідовно розбудувувати законодавче її забезпечення, в тому числі у відносинах підприємців з державою.

3. Недосконале застосування засобів законодавчої техніки — засобів правового регулювання, зокрема таких, як «принципи», «обов'язки», «функції» стосовно характеру правового забезпечення економічних відносин або повноти визначення правового статусу окремих їх суб'єктів, зокрема, держави.

4. Існуюче структурування конституційно-правових норм у чинному Основному Законі серед декількох його розділів само по собі містить загрозу потенційної ерозії цілісності конституційно-правового забезпечення економічної системи. Разом з тим навіть за існуючої структурної локалізації відповідних норм Основний Закон потребує їх «передислокації» відповідно до їх предметної належності.

5. Аби забезпечити системне вдосконалення законодавства, необхідно чітко закріпити в законі цілі і принципи економічної політики та основи законодавства, що забезпечує її здійснення. Це можна зробити, якщо закріпити в законі, який доповнює Конституцію (або безпосередньо в Конституції), основи економічної системи. Базуючись на цих основах, можна забезпечити системний підхід до вдосконалення законодавства [6].

ЛІТЕРАТУРА

1. Барабаш, Ю. Конституційна реформа і стабільність конституційного ладу: конфліктологічно-правовий аналіз системного взаємозв'язку / Ю. Г. Барабаш // *Право України*. — 2012. — № 1–2. — С. 77–96.
2. Тодыка, Ю. Н. Основы конституционного строя Украины / Ю. Н. Тодыка. — Х. : Факт, 1999. — С. 132. — 320 с.
3. Скупинський, О. В. Конституційно-правові засади економічної системи України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / О. В. Скупинський. — Х., 2011. — С. 3.
4. Задихайло, Д. В. Конституційний економічний порядок: проблеми систематизації нормативно-правового забезпечення / Д. В. Задихайло // *Вісн. Акад. прав. наук України*. — 2006. — № 4 (47). — С. 131.
5. Концепція конституційного забезпечення економічної системи держави як основи законодавчого забезпечення економічної політики / Ін-т екон.-правов. дослід. НАН України // *Стратегічні пріоритети : наук.-аналіт. щокварт. збірн. : спецвип. 6 «Конституційний процес в Україні»*. — 2008. — № 2 (7). — С. 209–210.
6. Концепція конституційного забезпечення економічної системи держави як основи законодавчого забезпечення економічної політики / Інститут економіко-правових досліджень НАН України // *Стратегічні пріоритети : наук.-аналіт. щокварт. збірн. : спецвип. 6: «Конституційний процес в Україні»*. — 2008. — № 2 (7). — С. 207.

ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ОСНОВ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ

Задыхайло Д. Д.

Исследована проблема полноты и системности изложения в Конституции Украины вопросов конституционно-правового обеспечения функционирования отношений в контексте попытки модернизировать текст Конституции Украины путем разработки проекта новой Конституции.

Ключевые слова: экономическая система, конституционный экономический порядок, Кабинет Министров Украины, право собственности, субъекты предпринимательской деятельности.

QUESTIONS OF CONSTITUTIONAL LEGAL APPROVAL FUNDAMENTALS OF ECONOMIC SYSTEM

Zadykhaylo D. D.

The article is devoted of the problem of systematization constitution Law in field of economic relations, aspecially in connection with creation of the new text Constitution of Ukraine.

Key words: economic system, constitutional economic order, Cabinet of Minister of Ukraine, business activity.

УДК 346.5(477)

РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА: СВІТОВИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

*О. А. Колесніков, здобувач
Національний університет
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

Проаналізовано досвід економічно розвинених країн та країн з перехідною економікою у запровадженні такого механізму регуляторної політики, як аналіз регуляторного впливу. Визначено загальні принципи запровадження окремих механізмів регуляторної політики та запропоновано шляхи для подальшого розвитку регуляторної політики в Україні.

Ключові слова: регуляторна політика, економічна політика, дерегуляція, адміністративна реформа, організаційно-господарські повноваження, Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємства.